SENATO DELLA REPUBBLICA
Gruppo Partito Democratico
Ufficio Legislativo

DECRETO LEGGE N. 1 /2012
NOTA DI LETTURA
SULLE NORME DI LIBERALIZZAZIONE
(A.S. 3110)

La “fase due” del Governo Monti si è aperta con l’approvazione, nel Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2012, del decreto legge sulla concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.
Come si legge nella relazione introduttiva al provvedimento:<< *Il Governo italiano si è finora impegnato a garantire la sostenibilità della finanza pubblica. L'evoluzione della crisi ha infatti colpito i debiti sovrani e per prima cosa era necessario e opportuno mettere in sicurezza le fondamenta dello Stato...... Finora il governo ha agito sul "numeratore" della crisi: i conti pubblici. Oggi è il momento di intervenire sul "denominatore": la crescita……Il Bilancio pubblico non può più favorire la crescita. La Moneta unica ha reso impossibili le svalutazioni competitive che hanno anestetizzato la mancanza di riforme strutturali. Non resta, quindi, che liberare le risorse e la capacità di intraprendere propria delle imprese italiane, intervenendo proprio sugli ostacoli che hanno finora rallentato le potenzialità di crescita.*>>
Il decreto legge, pertanto, si caratterizza per la presenza di disposizioni cosiddette di "liberalizzazione e di apertura alla concorrenza dei mercati" che dovrebbero andare ad incidere su determinati settori finora “protetti”, a cui si aggiungono, poi, le disposizioni orientate a favorire lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Nel complesso, le misure contenute nel provvedimento non prevedono oneri a carico del bilancio pubblico, ma al contrario producono un saldo positivo, in termini di indebitamento netto della pubblica amministrazione di 260,9 milioni di euro nel 2012, di 85,3 milioni di euro nel 2013 e di 83,4 milioni di euro nel 2014.
Dal lato delle liberalizzazioni e della concorrenza, il Governo si è mosso sui diversi fronti. Energia e gas, servizi pubblici locali, banche e assicurazioni, carburanti, commercio, servizi professionali, taxi e farmacie, sono i principali settori interessati da innovazioni normative.
Come si legge nella relazione:<< *In Italia, i settori che producono servizi al riparo dalla concorrenza internazionale sono, sostanzialmente, tutti i settori diversi dal manifatturiero (commercio, trasporti, credito e assicurazioni, costruzioni, elettricità, gas, acqua, hotel e ristoranti, professioni) e rappresentano più del 50 per cento del valore aggiunto complessivo. In questi settori il grado di concorrenza, sulla base di confronti tra paesi OCSE, è relativamente basso. Vi sono, infatti, barriere all'entrata, regolamentazioni sui prezzi e/o limitazioni alle forme d'impresa che garantiscono alle imprese già presenti sul mercato un potere che permette loro di applicare margini di profitto molto elevati rispetto ai costi.*>>
L’obiettivo del Governo è quello di eliminare i benefici finora goduti dai settori protetti, introducendo in tali contesti dinamiche concorrenziali finora impossibili, e di favorire l’emergere di vantaggi per gli utenti e le imprese in termini di qualità ed efficienza dei servizi, riduzione di costi e prezzi. Prosegue, infine, la relazione affermando che: *<<Il mercato deve riprendersi gli spazi per troppo tempo limitati a causa della sedimentazione di questi benefici, non più motivati. Per questo, il decreto contiene misure tese ad allargare il perimetro dei mercati e a stimolare il gioco della concorrenza. Con interventi sui i servizi professionali, i servizi notarili; la distribuzione farmaceutica*

e i farmaci generici; la distribuzione dei carburanti e della stampa; i mercati elettrici e del gas; i servizi bancari e assicurativi; i servizi e le infrastrutture di trasporto nei settori autostradale, ferroviario, aeroportuale, portuale e nella mobilità urbana; i servizi pubblici locali, a esclusione del servizio idrico; attività turistiche su beni demaniali.>>

Analizzando le proposte relative al **titolo I del provvedimento**, **relativo alla concorrenza**, emerge in tutta evidenza l'intenzione del Governo di affrontare la problematica delle liberalizzazioni in modo articolato, intervenendo non soltanto sui cosiddetti settori protetti o "ad entrata regolata", ma anche sui settori a rete e sugli oligopoli.

Relativamente ai ***settori a rete***, ovvero quelli per cui l'attività economica richiede l'uso e la condivisione di una infrastruttura, che per ragioni di costo non è efficiente duplicare in presenza di più operatori che competono nel servizio (ad esempio il comparto del gas e quello dei trasporti ferroviari, aerei e delle autostrade), le disposizioni contenute nel provvedimento introducono alcune innovazioni che, tuttavia, non prefigurano cambiamenti di particolare rilievo nell'immediato. Fra queste, quelle più significative dovrebbero riguardare in prospettiva la separazione delle attività di monopolio (infrastruttura di rete) da quelle concorrenziali (servizio), la regolamentazione incentivante delle attività di monopolio da parte di Autorità indipendenti e la selezione dei gestori attraverso gare, nonché le misure volte all'individuazione di alcuni servizi essenziali da garantire a tutti i cittadini.

Sul tema della separazione delle infrastrutture di rete da quelle di servizio il Governo si è limitato ad un intervento nel settore del gas. **L''articolo 15** del provvedimento, infatti, dispone sullo **scorporo di Snam dall'Eni.** La separazione societaria tra Eni (società di servizio) e Snam (infrastruttura di rete del gas) è tuttavia demandato ad un DPCM da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, che resta da definire nel dettaglio non essendo stati individuati i criteri e le modalità per il suo svolgimento. Un rinvio, di fatto, e oltre tutto si tratta di un termine non tassativo ma solo "ordinatorio".
Si segnala che lo scorporo di Snam rete gas da Eni è un fatto ineludibile, già avviato nei fatti dopo che il precedente Governo aveva promosso la separazione funzionale delle due società e la trasformazione di Snam in una holding con quattro società operative controllate (rete, stoccaggio, rigassificazione e distribuzione) divise dal punto di vista gestionale dall'Eni. Questo provvedimento conferma in sostanza un percorso, ma nulla di nuovo dice sulle modalità di realizzazione dello stesso.
Una accelerazione sui tempi di realizzazione dello scorporo sarebbe stato il provvedimento più incisivo per il mercato e forse quello più importante di tutto il decreto legge.
Al contrario, l'articolo 15, facendo rinvio a norme precedenti, fa restare valido quanto in esse previsto, ovvero che Eni possa detenere fino al 20 per cento delle azioni Snam, che rappresenta comunque una partecipazione di forte influenza e tale da condizionare le decisioni gestionali del management di Snam. Sarebbe stato meglio entrare nel merito delle condizioni e delle modalità dello scorporo e puntare direttamente al "modello Terna", ove nessuna impresa del settore ha più del 5 per cento dei diritti di voto.
La mancata accelerazione sui tempi di realizzazione dello scorporo e l'assenza di chiarezza normativa, inoltre, impedisce alla Snam di rendere più efficiente la propria attività e di migliorare i sistemi di interconnessione del paese con le fonti di approvvigionamento internazionali, e in particolare quelli nel Nord Europa, e di candidarsi come principale *hub* del gas nel sud dell'Europa.

Lo scorporo di Snam potrebbe contribuire in modo determinante all'efficienza della nostra rete di approvvigionamento e all'incremento della sua capacità di trasporto, tramite un potenziamento degli investimenti in trasporto e soprattutto in stoccaggio volto a garantire un dimensionamento delle infrastrutture stesse indispensabile sia in termini di sicurezza che di competitività e concorrenzialità del sistema del gas nel nostro Paese. Ma non solo. Lo scorporo di Snam da Eni è sinonimo di maggiore concorrenza nel mercato del gas e di abbattimento del peso della bolletta del gas . Da più parti è stato stimato, sulla scorta di quanto già avvenuto anche nel mercato elettrico, che l'impatto a regime della separazione proprietaria potrebbe consentire all'Italia di recuperare il differenziale con la media UE relativamente al prezzo all'ingrosso del gas, con un risparmio pari circa 4 miliardi di euro. Sul tema il Partito Democratico ha più volte presentato in parlamento una propria proposta che va proprio nella direzione di favorire tempi certi e ragionevoli nella realizzazione dello scorporo di Snam rete gas da Eni.

Sul tema della regolamentazione di attività di monopolio (ad esempio quelle di trasporto) da parte di Autorità indipendenti, **l'articolo 36** del provvedimento stabilisce **l'attribuzione all'autorità per l'energia elettrica e il gas**, in attesa della futura istituzione dell'Autorità per i trasporti, **di nuovi compiti di regolazione dei settori ferroviari, aeroportuali, portuali, dei servizi di trasporto nazionali e locali e delle reti autostradali** al fine di incentivare la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e consumatori, nonché condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture. La soluzione proposta appare singolare e non priva di implicazioni negative.
L'AEEG, temporaneamente investita di compiti che in realtà dovrebbero spettare ad una costituenda Autorità per i trasporti, dovrà definire: nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi e delle modalità di finanziamento dei relativi oneri; le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati; in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare; con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali; gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto; con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e vigilare sulla loro corretta applicazione. L'autorità dovrà disciplinare, altresì, il servizio taxi, adeguandone i livelli di offerta, le tariffe e la qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti.
In sostanza, con il provvedimento si configura, seppure in via temporanea e in attesa della costituzione dell'Autorità per i trasporti, la costituzione di una sorta di Autorità delle reti che difficilmente potrà assolvere a tutti i compiti ad essa attribuiti (si ricorda che all'AEEG è stato affidato il compito di regolamentare anche il settore dell'acqua), anche in ragione della mancata

previsione del rafforzamento delle competenze professionali in organico necessarie per affrontare tematiche e regolamentare settori a rete completamente diversi tra loro.
I Trasporti e le infrastrutture sono due settori che meriterebbero da subito la costituzione di una Autorità indipendente *ad hoc,* cui affidare i compiti di regolamentazione di settori strategici per lo sviluppo del paese. Nell'ambito del settore dei trasporti, la liberalizzazione dei vari segmenti dell'offerta commerciale e l'affacciarsi di nuovi operatori sul mercato procedono lentamente. Qualunque intervento in questi ambiti richiede particolare attenzione al fine di conciliare i diritti di accesso dei nuovi operatori entranti con gli obblighi di universalità posti attualmente a carico dei soggetti ex monopolisti per la fornitura di servizi di interesse pubblico.
Per questo motivo, e allo scopo di assicurare una corretta e leale concorrenza tra gli operatori, regole, tempi, modalità e compiti di controllo possono essere decisi e svolti solo da una Autorità realmente indipendente e pienamente investita dal ruolo di soggetto regolatore del settore.
Sulla questione, il Partito democratico oltre ad aver depositato in Parlamento appositi disegni di legge, ha più volte presentato sotto forma di emendamenti a provvedimenti in discussione una propria proposta che va proprio nella direzione appena sopra descritta.
Del tutto
Relativamente all'**articolo 37** del provvedimento, pur ritenendo condivisibile l'obiettivo di attribuire alla costituenda Autorità per i trasporti, e quindi temporaneamente all'AEEG, il compito di analizzare l'efficienza della separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura ferroviaria (RFI) e l'impresa ferroviaria (Trenitalia), con relazione annuale al Parlamento, rimane del tutto inaccettabile la previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo nella quale si dispone che le **imprese ferroviarie non sono più obbligate a osservare i contratti collettivi nazionali**. A tale proposito non si può non ribadire che la competitività delle imprese del settore dei trasporti ferroviari dipende non tanto dal fattore costo del lavoro quanto, piuttosto, dall'efficienza infrastrutturale e dal grado di apertura della rete ferroviaria.

Relativamente alle questioni della **filiera petrolifera e della rete di distribuzione dei carburanti per autotrazione** (Art. da 17 a 20), il provvedimento fa cadere, anche se non del tutto, taluni vincoli contrattuali che hanno finora impedito uno sviluppo efficiente del settore e il miglioramento dei servizi offerti ad imprese e cittadini e introduce misure di razionalizzazione della rete di distribuzione.
Con riguardo alla rete di distribuzione dei carburanti**, l'articolo 17** del provvedimento introduce alcune importanti innovazioni fra le quali emerge in tutta evidenza quella che consente ai **gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti**, titolari della relativa autorizzazione petrolifera, di **rifornirsi liberamente da qualsiasi produttore o rivenditore** nel rispetto della vigente normativa nazionale ed europea. A decorrere dal 30 giugno 2012 eventuali clausole contrattuali che prevedano per i gestori forme di esclusiva nell'approvvigionamento cessano di avere effetto per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura complessivamente pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita. I comportamenti posti in essere dai titolari degli impianti allo scopo di ostacolare, impedire o limitare, in via di fatto o tramite previsioni contrattuali, le facoltà attribuite al gestore, ivi compresa la possibilità di riscattare l'impianto, integrano la fattispecie di "abuso di dipendenza economica".
Al fine di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti, viene consentito che in tali impianti possa

essere svolto: l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, fermo restando il rispetto delle prescrizioni igienico sanitarie e il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali; l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell'impianto e l'esercizio della rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 1.500 mq; la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita.
Relativamente alla **rete di distribuzione del metano per autotrazione**, l'articolo 17 stabilisce che l'AEEG, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, è tenuta ad adottare misure affinché, nei Codici di rete e di distribuzione energetica, siano previste modalità per accelerare i tempi di allacciamento dei nuovi impianti di distribuzione di metano per uso autotrazione alla rete di trasporto o di distribuzione di gas, per ridurre gli stessi oneri di allacciamento, in particolare per le aree dove tali impianti siano presenti in misura limitata, nonché per la riduzione delle penali per i superi di capacità impegnata previste per gli stessi impianti. In tale ambito, tuttavia, non appare condivisibile la disposizione che, correggendo l'articolo 83-bis del decreto legge n. 112 del 2008, impedisce la presenza, in una stazione di rifornimento, del metano da autotrazione insieme ad altre tipologie di carburanti.
Sempre al fine di incrementare l'offerta e la concorrenzialità del mercato l'**articolo 18** prevede alcune semplificazioni nell'**apertura di self service** fuori dai centri abitati. Tuttavia, non si comprende perché ciò non possa avvenire anche all'interno delle aree urbane laddove ne sussistono le condizioni.
Infine, l'**articolo 19** stabilisce che un decreto del ministero dello Sviluppo economico definirà la metodologia di **calcolo del prezzo medio dei carburanti alla pompa** del lunedì per il relativo invio dello stesso alla Commissione europea, che si baserà solo sul prezzo offerto al pubblico del self service. Tale disposizione va corretta in quanto la comunicazione alla Commissione europea si è finora correttamente basata sulla media ponderata dei prezzi praticati alla pompa sia in modalità servito, sia in modalità non servito. Effettuare la media solo sul il prezzo medio degli impianti self service (di numero assai limitato rispetto al resto degli impianti di rifornimento) rischia di ridurre in modo artificioso, e per legge, il gap del prezzo dei carburanti rispetto alla media europea.
Sul tema della razionalizzazione degli impianti dislocati sul territorio, l'**articolo 20** del provvedimento stabilisce che il **fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti** è destinato all'erogazione di contributi sia per la chiusura di impianti di soggetti titolari di non più di dieci impianti, comunque non integrati verticalmente nel settore della raffinazione, sia per la copertura dei costi ambientali di ripristino dei luoghi a seguito di chiusura di impianti di distribuzione.

Nel complesso, le misure appena sopra descritte, pur migliorando l'attuale situazione del settore, lasciano irrisolti alcuni nodi che ancora impediscono condizioni di mercato maggiormente concorrenziali in tutta la filiera petrolifera che rimane dominata da un oligopolio di società verticalmente integrate che contestualmente producono, commercializzano all'ingrosso e vendono al dettaglio. Situazione che, anche in ragione del recente aumento delle accise sulle benzine, determina nel complesso un aggravio sul prezzo dei carburanti alla pompa di diversi centesimi di euro per ogni litro. Oneri questi che si scaricano interamente sugli automobilisti e sulle imprese.
Rispetto al panorama europeo, nel nostro Paese continuano a mancare forti operatori commerciali in grado di contrattare liberamente con i produttori sul piano nazionale e internazionale le migliori condizioni di acquisto dei carburanti, ed un numero sufficiente di autonomi rivenditori al dettaglio

(stazioni di rifornimento) indipendenti dai produttori sia sul piano dell'offerta commerciale sia su quello dei prezzi di vendita. Una maggiore iniezione di pressione concorrenziale nella filiera petrolifera si potrebbe assicurare alla collettività un significativo risparmio di risorse.
Sulla questione, il Partito democratico ha presentato puntuali proposte di legge nel corso di questa legislatura, nonché emendamenti nel corso dell'esame di provvedimenti nelle Aule del parlamento, fra i quali si ricorda quello che assegna in via straordinaria e temporanea alla società pubblica "Acquirente unico", che attualmente svolge funzioni analoghe nel mercato dell'energia elettrica, il compito di esercitare anche attività di commercio all'ingrosso dei carburanti, in modo da rifornire migliaia di punti di vendita al dettaglio a prezzi competitivi e così contribuire al contenimento dei prezzi al consumo, superando le attuali strozzature del mercato.

In merito alla rete di approvvigionamento del gas, **l'articolo 14** introduce una misura, secondo il Governo, finalizzata ad ampliare la **concorrenzialità del mercato del gas**, a vantaggio delle imprese concorrenti dell'ENI. A tale scopo, viene previsto che le capacità di stoccaggio di gas naturale che si rendono disponibili a seguito delle rideterminazioni del volume di stoccaggio strategico sono assegnate per l'offerta alle imprese di servizi integrati di trasporto a mezzo gasdotti esteri e di rigassificazione, comprensivi dello stoccaggio di gas naturale, finalizzati a consentire il loro approvvigionamento diretto di gas naturale dall'estero, secondo criteri di sicurezza degli approvvigionamenti. L'obiettivo è quello di ridurre il sovrapprezzo, pari a circa il 30%, imposto alle imprese che non riescono a contrattare forniture alternative di gas sul mercato libero. La critica che si può sollevare nei confronti di questa misura è che si prevede l'attribuzione dei volumi di stoccaggio strategico liberati ad imprese che si approvvigionano all'estero attraverso un provvedimento amministrativo e non certo tramite liberalizzazione. Meglio sarebbe stato mettere ad asta questa capacità di stoccaggio.

Inoltre, l'**articolo 13** prevede che a decorrere dal primo trimestre successivo all'entrata in vigore del decreto, l'AEEG, al fine dell'**adeguamento dei prezzi di riferimento del gas naturale per i clienti vulnerabili ai valori europei**, nella determinazione dei corrispettivi variabili a copertura dei costi di approvvigionamento di gas naturale, può introdurre progressivamente tra i parametri in base ai quali è disposto l'aggiornamento anche il riferimento per una quota gradualmente crescente ai prezzi del gas rilevati sul mercato. In sintesi, i prezzi di maggior tutela del gas, ovvero le ex tariffe amministrate per le famiglie e piccole imprese non ancora transitate nel mercato libero, saranno progressivamente agganciate ai più favorevoli contratti europei spot all'ingresso. Anche in questo caso, si tratta di una norma astrattamente corretta, ma comunque di carattere regolatorio e non certo una liberalizzazione. L'unico rischio è che potrebbe rivelarsi un boomerang qualora Eni riuscisse a comprare meglio del resto dell'Europa.

Relativamente alla **rete infrastrutturale dell'energia elettrica,** il provvedimento contiene alcuni aggiustamenti tecnici, il cui impatto complessivo sul sistema rimane comunque molto limitato**.** **L'articolo 24** del decreto stabilisce che il **piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale** è ora soggetto alla verifica annuale di assoggettabilità a procedura Vas. L'obiettivo dichiarato dal Governo è quello di risolvere le problematiche legate alle congestioni nella trasmissione nazionale, ma sulla base della norma introdotta non vi sono certezze sul raggiungimento dello stesso.
Nel mercato dell'energia elettrica, il problema principale è quello dei elevati dell'elettricità dovuto al **mix di combustibili** utilizzati per la produzione di energia elettrica, che sicuramente non può essere risolto con il decreto in esame. Sempre in tema efficienza ed economicità del sistema

elettrico l'**articolo 21** detta specifiche misure per incrementare la sicurezza della rete, e ribadisce che il mercato dell'energia, che ha il suo snodo nella **borsa elettrica** e nella nascente borsa del gas, sarà oggetto di una profonda verifica delle regole, in parallelo con la **ridefinizione complessiva degli incentivi per le energie rinnovabili** che trovano il loro finanziamento con voci aggiuntive sulle bollette.

Il secondo comparto di misure di liberalizzazione riguarda settori oligopolistici, per loro natura concentrati, caratterizzati da stringenti vincoli contrattuali e che vedono la difficoltà di entrata di nuovi operatori per l'esistenza di forti barriere all'entrata. Questi settori (banche e assicurazioni) rivestono un peso fondamentale nell'economia nazionale e le innovazioni introdotte dal provvedimento sono solamente una precondizione per lo sviluppo di una reale concorrenza, che rimane frenata dalla debole attitudine degli operatori a competere intensamente tra loro, con conseguenti ricadute negative per i cittadini. Nel complesso le misure adottate (**Art. da 26 a 34**), pur condivisibili, non appaiono sufficienti ad esaurire l'arco degli interventi possibili in tale ambito.

Dal lato delle **assicurazioni**, le misure di liberalizzazione si concentrano quasi esclusivamente sulla repressione delle frodi, che pure rappresentano uno dei fattori determinanti dell'incremento annuale delle polizze.
I benefici attesi dai cittadini e dalle imprese appaiono, tuttavia, alquanto limitati. Al contrario, in alcuni casi, le disposizioni del provvedimento arrecano svantaggi agli assicurati. Un esempio di ciò si riscontra nei contenuti dell'**articolo 29** del decreto che **disincentiva l'assicurato a ricevere risarcimenti «per equivalente», ossia in denaro**, che varranno il 30% in meno rispetto a quelli ottenuti in via diretta, cioè attraverso riparazioni compiute nelle officine convenzionate con le assicurazioni. Tale previsione, oltre a sollevare dubbi di legittimità costituzionale, ha il palese difetto di sfavorire la scelta dell'assicurato di rivolgersi ad un riparatore di fiducia, vincolandolo alla scelta dell'assicurazione, salvo decidere di perdere una quota del risarcimento a cui avrebbe diritto.
Alcune disposizioni non del tutto condivisibili sono contenute anche nell'**articolo 32**, laddove si riconoscono sconti di entità non precisata per chi accetta di far ispezionare il veicolo o di far montare una **scatola nera**. La diminuzione della polizza non sembra più legata al comportamento virtuoso dell'assicurato, come desumibile dall'attestato di rischio, quanto piuttosto all'accettazione di condizioni contrattuali ulteriori, che tra l'altro implicano una evidente limitazione della privacy.
Sul tema della repressione delle frodi, **le compagnie assicuratrici sono, poi, genericamente chiamate (Art. 28) a rendere conto puntualmente su come combattono le frodi** sulla Rc auto. Le compagnie dovranno inviare annualmente una relazione all'Isvap per illustrare le iniziative intraprese caso per caso: indagini, denunce penali e relativi esiti, e riorganizzazioni interne. Nel bilancio annuale, sulla rete internet e su altri mezzi di comunicazione, le compagnie dovranno indicare il risparmio conseguito con tali azioni. Appare del tutto evidente che le norme appena descritte hanno un carattere meramente ordinamentale, tanto che non sono esplicitamente previste specifiche sanzioni per le compagnie che non si adeguano a tali disposizioni.
Fra le altre misure che destano perplessità non si può non citare la norma **(Art. 34)** che introduce l'obbligo per l'assicuratore di confronto delle polizze RCAuto.
In sede di stipula di una polizza Rc auto, l'assicuratore dovrà sottoporre al cliente i preventivi di almeno tre compagnie scelte liberamente, purché appartenenti a gruppi societari diversi. Essendo l'assicuratore un agente monomandatario, appare del tutto evidente che per non perdere il

cliente, lo stesso faccia liberamente ricorso a preventivi di altre compagnie che hanno un costo più elevato di quello che intende sottoporre al cliente. Non è previsto, infatti, che le compagnie abbiano un collegamento con questo intermediario: basta che questi si colleghi ai loro siti web. Occorre che il cliente firmi una dichiarazione di presa visione dei preventivi, altrimenti questi può far annullare il contratto.
Una importante novità, invece, è quella che riguarda la «dematerializzazione» dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione auto, anche se non vengono precisati tempi e modalità di attuazione della disposizione. L'**articolo 31** prevede, infatti, una transizione verso un sistema non più basato sul contrassegno dell'assicurazione, ossia il tagliando da apporre sul parabrezza, ma su sistemi elettronici o telematici e non è detto che il contrassegno venga del tutto abolito. Altra disposizione condivisibile è quella relativa all'inasprimento delle sanzioni a carico dei medici che riconoscono microinvalidità inesistenti al fine di consentire ad assicurati di ottenere risarcimenti altrimenti non dovuti dall'assicurazione.
Nel complesso un pacchetto di interventi, quello appena descritto, molto al di sotto delle attese e che non affronta le problematiche di anticoncorrenzialità del settore assicurativo più volte segnalate dall'Antitrust: introduzione della figura dell'agente plurimandatario, abrogazione del tacito rinnovo del contratto RC auto, divieto di modifiche unilaterali del contratto RC auto, revisione del meccanismo bonus-malus.
Su tali questioni, il Partito democratico ha più volte presentato sotto forma di emendamenti a provvedimenti in discussione una propria proposta che va proprio nella direzione indicata dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Dal lato della **banche**, le misure di liberalizzazione si limitano ad interventi in materia di conto corrente di base e sulle modalità di erogazione dei mutui. Davvero poco rispetto alle attese della clientela bancaria e ai richiami dell'Antitrust e per di più tali disposizioni non recano alcun vantaggio alla clientela bancaria.
In particolare, l'**articolo 27** stabilisce che entro il 1 giugno 2012 l'Abi, Poste italiane, il Consorzio Bancomat e le imprese del settore dovranno definire le regole per ridurre le commissioni sulle transazioni con carte di pagamento, che saranno applicate entro settembre 2012. Nel semestre successivo la loro efficacia sarà valutata da Economia e Sviluppo economico, che in caso di inadempienza fisseranno misure specifiche per decreto. La disposizione di fatto prefigura un passo indietro rispetto ai contenuti del decreto legge n. 201 del 2012 che, al contrario, assicurava una riduzione delle commissioni interbancarie a carico degli esercenti, in particolare dei gestori degli impianti di carburante per autotrazione, in relazione alle transazioni effettuate mediante bancomat e carte di credito.
L'**articolo 28**, infine, prevede che le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari qualora intendano condizionare l'erogazione di un mutuo alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, sono tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi. Tale disposizione è facilmente aggirabile da parte delle banche ed inoltre vanifica il provvedimento Isvap che entrerà in vigore dal prossimo 2 aprile e che vieta alla banca di vendere una polizza di cui ne è contemporaneamente "distributrice" e beneficiaria. Sulla questione appare opportuno intervenire al fine di prevedere che qualora la banca richieda un'ulteriore garanzia alla concessione del mutuo, il mutuatario deve essere libero di contrarre sul libero mercato la polizza al miglior prezzo.

Il settore dei servizi bancari necessita di ben altri interventi. In tale ambito occorre sviluppare la competizione concorrenziale, migliorare la trasparenza dei prezzi e le condizioni e per contenere i costi oggi a carico della clientela bancaria che, secondo quanto sostenuto dalla stessa Commissione europea, sono superiori di due volte e mezzo la media UE.
Anche in ragione della crisi finanziaria in atto, si registra un peggioramento delle condizioni per la clientela italiana, con un aggravamento di tutte le voci di costo di gestione di un conto corrente, che vanno dalle singole operazioni fino al canone per bancomat e carta di credito, oltre a commissioni e oneri vari. E ciò non appare giustificato, se si tiene conto della complessità tecnica di tali operazioni e dell'innovazione tecnologica.
Per invertire tale tendenza, uno degli interventi prioritari dovrebbe essere indirizzato a favorire la mobilità della clientela. Nel nostro Paese la quota percentuale di coloro che cambiano conto corrente ogni anno è la metà rispetto ai principali paesi europei e, quindi, sulla falsa riga delle norme sulla portabilità gratuità dei mutui, occorre far nascere una analoga procedura obbligatoria per la rapida e non onerosa portabilità dei conti correnti, quale leva concorrenziale per far abbassare i costi per la clientela.
Anche su tali tematiche il Partito democratico ha presentato più volte proprie proposte emendative.

Resta, infine, **il terzo gruppo di misure di liberalizzazione**. Quelle che intervengono nell'ambito dei cosiddetti **settori ad entrata regolata** ovvero di settori nei quali l'entrata è soggetta ad autorizzazioni, siano esse riferite ai servizi professionali (esame di stato, requisiti professionali) al commercio, taxi o farmacie (licenze).
In tale ambito le misure di liberalizzazione appaiono molto più semplici che negli esempi precedenti, e passano per un aumento del numero di licenze e per l'abolizione di vincoli ai comportamenti (tariffe minime, divieto di pubblicità), con eventuali compensazioni laddove la riduzione del valore implicito delle licenze comporti una rilevante perdita in conto capitale per gli operatori coinvolti. Tuttavia, anche in questo settore non tutto ciò che si poteva è stato tradotto in norma: di fondo resta la logica del contingentamento all'entrata e resta aperta la possibilità di ricostituire barriere all'ingresso.

Come già accennato, il provvedimento stabilisce, con l'**articolo 1**, l'abolizione di tutte le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze e nulla osta dell'amministrazione per l'**avvio di un'attività**. Il principio, pienamente condivisibile, non è tuttavia accompagnato da misure concrete di attuazione e soprattutto non rimuove la logica del contingentamento all'entrata. Al contrario, essendo la norma, di fatto, la ripetizione di quanto già previsto in altri provvedimenti, con termini di scadenza differenti tra loro, non si comprende come tale previsione possa essere attuata a livello locale (appare opportuno quantomeno unificare i tre termini in una unica scadenza). Nel merito, poi, bisognerà verificare la sua applicazione in campo commerciale considerato che già la legge Bersani del '98 aveva stabilito che per le attività svolte su superficie fino a 250 mq non è necessaria alcuna autorizzazione.

In successivi passaggi, sempre in tema di semplificazione delle attività, il provvedimento apre alla **condizioni non discriminatorie fra distributori e venditori (Art. 39)**, rimuovendo di fatto limiti ormai divenuti anacronistici. In particolare, si consente ora agli edicolanti di rifiutare le forniture di prodotti complementari forniti dagli editori e dai distributori, di vendere qualunque altro prodotto, di praticare sconti sulla merce venduta e di defalcare il valore del materiale fornito in

conto vendita e restituito a compensazione delle successive anticipazioni al distributore. L'ingiustificata mancata fornitura di un giornale diventa pratica commerciale sleale.

Quanto alle **professioni regolamentate** l'**articolo 9** del provvedimento contiene alcuni interventi significativi che potrebbero favorire la modernizzazione dei servizi offerti dai professionisti. Tuttavia si può agevolmente rilevare che non si tratta di interventi strutturali destinati a modificare la struttura istituzionale del settore.

Il primo intervento riguarda la **cancellazione delle tariffe sia minime sia massime per le prestazioni professionali.** Sarà la libera contrattazione tra le parti a determinare il prezzo della prestazione professionale. Prezzo che, in ogni caso, dovrà essere pattuito per iscritto al momento del conferimento dell'incarico. In sintesi, prima di erogare la prestazione professionali, il professionista sarà tenuto a rilasciare un preventivo trasparente, con indicazione di tutti gli oneri ipotizzabili fino alla conclusione dell'incarico. Il professionista, inoltre, dovrà comunicare al cliente tutti i dati relativi alla polizza assicurativa. Sull'efficacia di tale disposizione si ricorda che in occasione delle liberalizzazioni del 2006 e 2007, il consiglio nazionale forense avvertì che, nonostante le tariffe minime avessero assunto un valore soltanto indicativo, offrire servizi professionali a prezzi inferiori a quelli indicati sarebbe stata comunque considerata pratica contraria alla corretta condotta professionale. Fatto che potrebbe ripetersi essendo gli ordini fondati ancora sul principio dell'autoregolamentazione e sul controllo della pratica professionale.
In relazione all'**esame di Stato** per l'accesso alla professione non si registrano sostanziali cambiamenti e, pertanto, l'esame resta obbligatorio e gestito dagli stessi ordini professionali, ovvero dai professionisti che saranno anche i diretti concorrenti dei candidati, con tutte le implicazione che discendono da tale situazione. Sono numerosi gli studi e i resoconti giornalistici che documentano in modo molto evidente il fallimento di tale metodo (Attuare Art. 3 138) e nulla sugli ordini.
In relazione al **tirocinio**, sono state introdotte innovazioni, alcune positive altre assolutamente non condivisibili. Le prime riguardano i tempi di svolgimento del tirocinio. I giovani potranno iniziare il tirocinio anche in università: i primi sei mesi potranno infatti essere svolti durante il corso di laurea, tranne che per le professioni sanitarie, per le quali restano in vigore le vecchie regole. In ogni caso, il tirocinio non potrà durare più di diciotto mesi. Le seconde riguardano il fatto che il tirocinio durante lo svolgimento dell'università potrà avvenire solo in presenza di un'apposita convenzione quadro stipulata tra i consigli nazionali degli ordini e il ministro dell'Istruzione. Se tali convenzioni non verranno sottoscritte, tutto rimarrà come ora. Ma ciò che è più grave è che il provvedimento reca l'**abolizione dell'equo compenso per i giovani tirocinanti** introdotto dal decreto legge n. 138 del 2011. Una norma questa incomprensibile e contraria alla logica del sostegno ai giovani nelle fasi iniziali della loro carriera e all'apertura del settore.

Quanto ai **notai**, l'**articolo 12** del decreto legge si limita a prevedere che la tabella notarile che determina il numero e la residenza dei notai è aumentata di 500 posti e a stabilire che siano portati a termine i concorsi banditi nel corso degli ultimi tre anni (550 posti complessivi), finora non svolti, tuttavia senza indicare un termine di scadenza per la conclusione degli stessi. Entro il 31 dicembre 2013 ed entro il 31 dicembre del 2014 è previsto che siano banditi ulteriori concorsi pubblici per notaio, ciascuno di 500 posti complessi. Anche in questo caso senza indicare un termine entro il quale concludere le procedure e la nomina dei vincitori. In tale ambito occorre segnalare che malgrado i concorsi banditi, il numero dei notai comunque rimane molto al di sotto

del necessario. A tale situazione si è giunti dopo che per diversi anni, il numero di coloro che hanno superato l'esame è stato notevolmente ridotto. Anche in questo caso, appare evidente che il controllo dei notai sulle procedure di selezione rappresenta una barriera, che non essendo stata rimossa dal decreto, rischia di riprodurre i propri effetti anche nei prossimi concorsi.
Nulla viene previsto, poi, in merito all'esclusiva su alcuni atti, a cominciare dalla compravendita di abitazioni civili fino a un determinato ammontare, che potrebbero. Tali atti potrebbero entrare nel mercato aperto di altri professionisti come ad esempio commercialisti e avvocati.

Sul tema delle professioni il Partito democratico ha sempre ribadito la necessità di portare a compimento la riforma organica del sistema delle professioni dopo oltre quindici anni di sterile dibattito parlamentare. La modernizzazione è necessaria per qualificare l'esercizio delle professioni, assicurare gli obblighi di corretta e trasparente informazione agli utenti, la concorrenza e la credibilità della professione, tutelare l'interesse pubblico risolvendo situazioni di conflitto, nonché per ridurre in maniera incisiva i costi, a carico degli iscritti, per il funzionamento degli organi e delle strutture amministrative degli Ordini. Altro tema fondamentale riguarda le opportunità per le giovani generazioni. Accorciare la distanza tra le fasi di studio e accesso all'esercizio effettivo della professione, eliminare qualunque requisito di età o anzianità di esercizio nell'accesso alle cariche elettive degli organi nazionali e territoriali degli Ordini, prevedere sostegni e borse di studio per giovani professionisti in situazioni di disagio economico e riformare il tirocinio, prevedendo una durata limitata ed un equo compenso rappresentano questioni irrinunciabili, così come il riconoscimento delle professioni non regolamentate. Temi questi, sui quali sono stati depositati emendamenti e disegni di legge in Parlamento.

Dal lato delle **farmacie**, l'**articolo 11** del provvedimento si limita a prevedere l'apertura di farmacie ogni 3mila abitanti. Con tale previsione, il numero delle farmacie in esercizio dovrebbe in teoria aumentare di 5.000 unità su tutto il territorio nazionale, previo espletamento di concorsi straordinari da bandire entro fine giugno 2012. In realtà sembra che il numero delle nuove farmacie sarà inferiore a tale dato. Per quanto riguarda i concorsi previsti per l'apertura delle nuove farmacie, occorre vigilare affinché i concorsi vengano svolti davvero, entro tempi ragionevoli, visto che, dal 1993 ad oggi, non è stato mai indetto un nuovo concorso, pur essendo disponibili una migliaio di sedi di farmacia. In tal senso appre opportuno inserire nel provvedimento un termine per la conclusione dei predetti concorsi.
Le nuove sedi saranno riservate a farmacisti non titolari che potranno concorrere anche per la gestione associata sommando i punteggi per i concorsi, mentre i farmacisti delle parfarmacie potranno concorrere ma con un *handicap:* vedranno riconosciuto un punteggio non inferiore al 70% rispetto all'attività di farmacista svolta nelle farmacie, nelle Asl e nel ministero.
Nelle Regioni che non attueranno tali disposizioni è previsto l'insediamento di un commissario *ad acta* per piante organiche e procedure concorsuali.
In favore delle farmacie viene prevista, poi, la liberalizzazione di orari e turni di servizio. Ma non solo. Potranno praticare sconti (oggi già previsti per i prodotti da banco e per quelli indicati da Aifa e ministero della Salute che usciranno dalla classe C con ricetta) anche sui farmaci di classe A pagati dai cittadini senza la ricetta del servizio sanitario nazionale. Infine, viene previsto anche un intervento che incide sull'ereditarietà delle farmacie: viene ridotto da due anni a sei mesi il tempo concesso agli eredi del farmacista titolare o socio di società titolare di farmacia per vendere la farmacia stessa o la quota posseduta, in caso non si posseggano i requisiti necessari.

Nel complesso, si tratta di misure che salvaguardano il settore mantenendo il numero chiuso e non mettono in concorrenza il mercato dei medicinali, con ciò penalizzando le parafarmacie. La semplice rivisitazione della pianta organica delle farmacie, senza la liberalizzazione dei farmaci di fascia C, rischia di far saltare il secondo canale, quello delle parafarmacie. Con un duplice rischio: senza la fascia C in parafarmacia non ci sarà concorrenza e quindi sconti sui medicinali pagati completamente dai cittadini. Inoltre, la mancata liberalizzazione, rischia di mettere in grave difficoltà più di 3.000 esercizi farmaceutici che assicurano dal 2006 occupazione ad oltre 7.000 farmacisti. Ciò in palese contrasto con il processo avviato nel 2006 che aveva aperto alla concorrenza la vendita dei medicinali da banco - quelli che non hanno bisogno di prescrizione medica- da parte delle parafarmacie. Riforma che andava completata consentendo a tali esercizi di vendere anche i farmaci di fascia C e quindi così tutti i medicinali non dispensati dal Servizio Sanitario Nazionale.

In merito al **servizio Taxi**, come detto in precedenza, la competenza sull'offerta del servizio taxi passa all'Autorità di regolazione dei trasporti e ciò avviene togliendo ai Comuni anche altre specifiche competenze. All'autorità spetta, pertanto, tenendo conto delle esigenze dei diversi contesti urbani (compito proprio dei Comuni), di definire l'incremento del numero delle licenze, se ritenuto necessario anche in base al confronto con realtà comunitarie comparabili, è stata comunque subordinata ad un'istruttoria per la valutazione dei costi-benefici anche ambientali dell'operazione. In tale ambito si auspicano correttivi che prevedano un maggiore coordinamento tra Autorità regolatrice e Comuni, nel rispetto delle rispettive competenze.
L'aumento dei taxi sarà, poi, accompagnato da adeguate compensazioni una tantum per chi è già titolare di licenza, o utilizzando gli introiti derivanti dalla messa all'asta delle nuove licenze, oppure attribuendone a chi già le detiene, con facoltà di vendita o affitto.
La possibilità di rilasciare licenze di servizio taxi part time e di consentire l'utilizzo del secondo conducente non rappresentano una novità essendo già state introdotte dall'articolo 6 del decreto legge n. 223 del 2006.
La vera novità è rappresentata dalla possibilità per i possessori di licenza di esercitare l'attività anche fuori dell'area per la quale sono state originariamente rilasciate, previo assenso dei sindaci.
Sarà poi consentita maggiore libertà nell'organizzazione del servizio con l'obiettivo di sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo. Più libertà nella fissazione delle tariffe, con la possibilità di una trasparente pubblicizzazione, ferma restando la determinazione da parte dell'autorità delle tariffe massime a tutela dei consumatori.

Il Titolo I del provvedimento contiene, poi, d**a una serie di misure tese al rilancio della competitività delle imprese.**
Fra queste particolare significato assume l'**articolo 35** del provvedimento finalizzato ad affrontare, seppure in modo parziale, la problematica dei **ritardati pagamenti della pubblica amministrazione** nei confronti delle imprese. Le dimensioni del fenomeno sono emerse con chiarezza nella relazione annuale del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per l'anno 2009. I dati numerici resi noti in quella relazione erano molto preoccupanti. In estrema sintesi: " i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese fornitrici/appaltatrici oscillano tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni, con una media di 128 giorni. I ritardi mediamente accumulati sono circa doppi rispetto a quanto si registra nel resto dei Paesi dell'Unione europea dove i tempi medi di pagamento sono pari a 65

giorni; il ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3 per cento) e dei mandati di pagamento (29,6 per cento) da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla pubblica amministrazione (32,5 per cento); l'esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di vigilanza, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro, pari al 2,4 per cento del PIL nazionale, dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani."
Nel frattempo il legislatore e la pubblica amministrazione non hanno invertito tale atteggiamento e le ultime stime parlano di debiti accumulati dalla PA nei confronti delle imprese per un ammontare superiore a 40 miliardi di euro.
L'intervento proposto con il provvedimento in esame, seppure parziale, è una prima risposta concreta in favore delle imprese creditrici della pubblica amministrazione.
A tal fine, viene previsto che crediti maturati dai fornitori al 31 dicembre 2011, su richiesta dei creditori, potranno essere estinti anche mediante assegnazione di titoli di Stato nel limite massimo di 2 miliardi. Le assegnazioni dei titoli non verrebbero computate nei limiti delle emissioni nette dei titoli di Stato indicate nella legge di bilancio. In tutto, per l'estinzione dei debiti pregressi, il governo stanzia 4,7 miliardi (di cui 2,7 miliardi per cassa) più un ulteriore miliardo per consumi intermedi.

Altra misura per la competitività del sistema delle imprese è quella contenuta all'**articolo 2** del provvedimento che istituisce il **Tribunale delle imprese** allo scopo di ridurre la durata delle controversie societarie. A tal fine vengono estese le competenze delle sezioni specializzate in proprietà industriale sino a farle diventare le sezioni stesse l'ossatura del tribunale delle imprese. Le nuove sezioni specializzate in materia d'impresa si vedono così attribuite in prima battuta tutte le attuali competenze, comprese quelle su diritto d'autore e class action. Viene poi definito il nuovo pacchetto di attribuzioni stabilendo che passeranno, tra l'altro, alle nuove sezioni le cause tra soci, quelle tra soci e società, quelle sui patti di sindacato, le azioni di responsabilità promosse contro l'operato degli amministratori. In tale ambito si segnala che le vecchie sezioni specializzate in molti casi non hanno funzionato a dovere e la loro trasformazione in Tribunale delle imprese, con attribuzione di nuovi e gravosi compiti, rischia di non essere efficace e di mancare gli obiettivi prefissati dalla norma.

Infine, l'**articolo 3** del provvedimento prevede la possibilità di **costituire "società semplificata a responsabilità limitata" con un capitale minimo di 1 euro da parte di giovani di età inferiore a 35 anni**, e con procedure semplificate. Tra queste ultime la possibilità di costituire la società con contratto o atto unilaterale (fatto questo che preoccupa i notai, molto più dei concorsi in quanto la possibilità per i giovani di registrare una società a responsabilità limitata senza un atto notarile aggredisce l'area di esclusività della loro attività). Nell'atto costitutivo devono risultare almeno l'indicazione della particolare tipologia societaria e l'ammontare del capitale sociale, l'ufficiale deve procedere all'iscrizione entro 15 giorni dopo aver accertato le condizioni, trascorso questo termine l'iscrizione può anche essere decisa su richiesta degli amministratori da parte del giudice del registro. Quando un socio compie il trentaseiesimo anno di età l'assemblea deve deliberare la trasformazione della società. Agli elementi caratterizzanti la particolare tipologia societaria, deve essere dato il massimo della rilevanza anche all'esterno: negli atti, nel sito web, nella corrispondenza.

Nel complesso, la disposizione pur positiva nelle intenzioni, non risolve la problematica dell'accesso al lavoro e all'intrapresa da parte dei giovani. Tenuto conto dell'attuale situazione di crisi finanziaria e della stretta creditizia in atto, nonché dei contenuti di Basilea III, rimane irrisolto il problema dell'accesso al credito delle nuove imprese e ciò varrà ancora di più per le imprese che, di fatto, non detengono capitale proprio. Inoltre, come segnalato da più parti, vi è il rischio di utilizzo della disposizione per la creazione di società fittizie che nulla hanno a che vedere con l'incentivazione giovanile. Senza considerare, poi, il rischio che queste nuove società giovanili possano essere utilizzate per assorbire lavoratori precari, senza esborso di contributi previdenziali ed assicurativi, nonché per il rilascio di fatture non dovute ad altre società. Temi questi che richiedono un'attenta ed approfondita valutazione.

Il provvedimento, infine, affronta all'**articolo 25** la problematica della promozione della concorrenza nei **servizi pubblici locali**. Nel complesso un pacchetto di misure che dovrebbe risolvere l'impasse del settore registrato dopo i referendum abrogativi del giugno 2011.
A tal fine, si prevede che entro il 30 giugno 2012 le Regioni sono tenute ad individuare gli ambiti territoriali ottimali, di dimensioni almeno provinciali, entro cui organizzare la gestione dei servizi pubblici. In mancanza di decisioni regionali, il consiglio dei ministri eserciterà i propri poteri sostitutivi. Dal 2013 l'affidamento con gara di servizi pubblici locali viene considerato ai fini della valutazione della "virtuosità" di Regioni ed enti locali, sulla cui base sono articolati i tagli e i contributi chiesti dalla finanza pubblica. Inoltre, viene stabilito che i finanziamenti pubblici saranno attribuiti esclusivamente agli ambiti o ai gestori scelti con gara ad evidenza pubblica, o a quelli la cui efficienza gestionale sia stata certificata dall'Authority di settore.
Relativamente alle società in house affidatarie di servizi pubblici è previsto l'assoggettamento al Patto di stabilità, alle regole del Codice appalti per l'acquisto di beni e servizi, nonché ai principi di selezione pubblica nel reclutamento di personale. Le stesse dovranno, inoltre, adeguare i propri regolamenti ai limiti imposti alla spesa di personale degli enti affidanti, ivi compresi turn over, tagli di stipendi, blocco della contrattazione. Analoghe disposizioni sono previste per le Aziende speciali. Dal 2013, saranno anch'esse soggette al Patto di stabilità interno e ai limiti di personale previsti per gli enti locali. I bilanci delle Aziende speciali dovranno essere depositati presso le Camere di commercio. Per l'affidamento in house di servizi pubblici locali, occorre una delibera quadro con l'analisi di mercato: il parere positivo dell'Antitrust è indispensabile nei Comuni sopra i 10mila abitanti. Gli affidamenti diretti dal 2013 sono possibili solo entro una soglia di valore del servizio pari a 200mila euro annui, e gli attuali affidamenti sopra la soglia di 900mila euro sopravvivono fino a fine anno. Gli affidamenti a società miste con il socio provato scelto senza gara a doppio oggetto sopravvivono fino al 31 marzo 2013.

Un'ultima significativa misura pro concorrenza riguarda il **servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale** che torna ad essere tra quelli che devono essere assegnati tramite procedure di gara. Viene fatta decadere l'esclusione dal regime di gara di tale servizio prevista dall'articolo 4, comma 34 del decreto legge n. 138 del 2011, invertendo una tendenza anti-concorrenziale avviata nel 2008 e più volte denunciata dall'Antitrust. Gli affidamenti diretti a Trenitalia e alle società ferroviarie regionali rimarranno in vigore fino a scadenza dei contratti in essere. Ma considerato che la scadenza di tali affidamenti è ravvicinata in molte regioni, le prime gare non sono troppo lontane nel tempo. Tuttavia, per il buon funzionamento del settore appare necessario, che l'Autorità sia costituita per tempo e che sia nelle condizioni di vigilare sulle **modalità** con cui le gare verranno svolte.

Il Titolo I del provvedimento è completato, poi, **da disposizioni per la tutela dei consumatori.**

In particolare, l'**articolo 6** del provvedimento contiene disposizioni finalizzate ad agevolare la proposizione della **class action** privata. Nel testo finora in vigore, per avviare un'azione di classe era necessario che i diritti tutelati fossero "identici". Tale formulazione, talmente generica e soggetta a diverse interpretazioni, ha impedito o reso difficile l'avvio di numerose "azioni di classe". Nel testo proposto si sostituisce il termine "identici" con quello " del tutto omogenei" e l'efficacia dell'azione di classe dovrebbe aumentare. Come si legge nella relazione, con la vecchia previsione, in caso di fallimento di una banca d'affari, ogni consumatore, avendo sottoscritto titoli in tempi diversi, investendo somme diverse sarebbe titolare di una situazione soggettiva unica e irripetibile. In questo caso intentare una azione di classe non sarebbe stato possibile non essendo i diritti tutelati identici tra loro. Con la nuova formulazione introdotta, invece, le possibilità per l'azione di classe dovrebbero ampliarsi. Si segnala, tuttavia, che le disposizioni sulla class action sono state enormemente ridimensionate rispetto alle bozze preconsiglio dei Ministri.

Infine, L'**articolo 6** istituisce una nuova forma di **tutela contro le clausole vessatorie**, inserita nel Codice del consumo e dedicata a contrastare gli abusi in contratti, di solito seriali, tra consumatori e professionisti che si concludono attraverso adesioni a condizioni generali, mentre l'**articolo 7** rafforza gli strumenti di tutela a favore delle microimprese da pratiche commerciali ingannevoli e aggressive, estendendo le protezioni attualmente previste dal codice del Consumo in favore delle persone fisiche.

A cura di Maurizio Coresi

30 gennaio 2012